



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



POC PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Piccoli Comuni, grandi cambiamenti

GESTIONE DEL BILANCIO E DEGLI INVESTIMENTI

LE PROPOSTE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Premessa

I Piccoli Comuni sono, come è noto, grande parte dei Comuni italiani. Per quanto la soglia dei 5mila abitanti comprenda realtà molto diverse per struttura, capacità amministrativa e dotazione finanziaria, la *piccola dimensione* caratterizza oltre 5mila Comuni, il 70% del totale, nei quali risiede il 16% della popolazione (quasi 10 mln. di abitanti), con una superficie pari a oltre la metà del totale nazionale, il 55%.

Si tratta di un insieme vivo e articolato, in cui convivono condizioni di grande sofferenza e capacità di iniziativa ed innovazione, benessere ambientale e lontananza da servizi essenziali, privati e pubblici.

Le macro-grandezze finanziarie mostrano, a fronte di una **dimensione “normale” della spesa corrente (il 16% del totale del comparto, circa 10 miliardi di euro)**, una forte partecipazione alla **realizzazione di investimenti trainata dai significativi finanziamenti degli ultimi anni: 5,9 miliardi spesi nel 2025, pari al 27% del totale pagato da tutti i Comuni.**

I risultati a rendiconto mostrano una **produzione annuale di avanzi** più che raddoppiata tra il 2019 e il 2024 (da 700 a 1.800 milioni di euro). **Anche i piccoli Comuni, dunque, non producono aggravii per la finanza pubblica** e forniscono anzi un contributo positivo alla tenuta dei conti pubblici.

L'area di sofferenza finanziaria, pure in riduzione, resta tuttavia significativa, con una condizione di **disavanzo complessivo che coinvolge oltre 550 enti** (erano 835 nel 2019). Circa 200 tra i Comuni in squilibrio sono enti fino a mille abitanti, con disavanzi pro capite particolarmente accentuati (oltre i 500 €/ab).

Le crisi finanziarie conclamate (dissesti e pre-dissesti) riguardano circa 240 piccoli Comuni, un numero piccolo in termini percentuali (circa il 4% del totale), ma che deve ugualmente preoccupare perché in molti casi, soprattutto tra gli enti più piccoli, le crisi non riescono a trovare soluzioni interne e il rientro strutturale alla normalità deve necessariamente essere sostenuto da finanziamenti appositi.

La risposta dei Piccoli Comuni all'impulso della ripresa dei contributi agli investimenti è stata straordinaria e **particolarmente accentuata al Centro e al Sud**, segno che di fronte alle opportunità offerte **il comparto ha reagito positivamente anche in condizioni di debolezza organizzativa**. È significativo il forte ricorso dei Piccoli Comuni all'acquisizione di personale specialistico e di supporto a tempo determinato, che ha consentito di impiegare circa una unità in media per ciascun ente.

Altrettanto significativa è la risposta dei Piccoli Comuni a politiche di incentivazione di servizi di difficile realizzazione se non in un ambito sovracomunale. **Nel caso degli asili nido, molti enti con pochissimi bambini fino a tre anni si sono mobilitati**, anche attraverso forme associative e in collegamento con Comuni più grandi, realizzando incrementi massicci. Ad un **dato di partenza pari a circa il 20% di copertura** del servizio (tra l'8 e il 15% nei Comuni fino a 1.000 abitanti), **le previsioni al 2027**, elaborate sulla base delle rendicontazioni annuali 2022-24, **mostrano la concreta prospettiva di raggiungimento di una copertura media di oltre il**

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

40%, uniforme in tutte le sottoclassi fino a 5mila abitanti ed analoga a quella prevedibile per i centri maggiori. Questo risultato conferma come **la cooperazione territoriale**, unita alla capacità di **sperimentare modelli organizzativi innovativi**, possa consentire anche alle realtà più piccole di conseguire obiettivi ambiziosi e di **assicurare standard di servizio comparabili a quelli dei centri urbani maggiori**.

Anche nel caso della **riscossione delle entrate**, una ricerca svolta da IFEL nel 2024 mostra **una migliore performance dei Piccoli Comuni nella realizzazione di tutte le principali entrate, in primo luogo la TARI**, sia per la riscossione spontanea che per gli accertamenti.

I Piccoli Comuni dimostrano in molti casi di essere realtà amministrative più efficienti e dinamiche di quanto suggeriscano alcune letture tradizionali. Una parte della riflessione pubblica e delle analisi economiche, influenzata da un approccio tipico dei modelli industriali, tende infatti a considerare la minore dimensione come un inevitabile svantaggio strutturale, individuando solo nelle economie di scala la chiave per il raggiungimento di maggiore efficienza e capacità operativa.

Sappiamo invece, in quanto gli amministratori lo sperimentano ogni giorno, che la fatica di trovare soluzioni innovative, costruendo reti di relazioni competenziali oltre che di associazionismo organizzato, può essere ripagata da risultati straordinari in termini di maggiori servizi resi e di efficienza gestionale.

Un programma per i Piccoli Comuni

L'ampia varietà di condizioni socio-territoriali impone di affrontare le esigenze dei Piccoli Comuni anche sotto il profilo della gestione finanziaria, attraverso proposte e soluzioni di tipo multidimensionale.

È in altri termini necessario un insieme di interventi che devono inquadrarsi in una politica nazionale di rafforzamento ordinamentale e finanziario, centrata sul contrasto allo spopolamento demografico e alla desertificazione economica, anche mediante la valorizzazione delle energie presenti nei territori.

1. Devono essere ripristinati i contributi agli investimenti dei Piccoli Comuni aboliti con la legge di bilancio 2025: in primo luogo il contributo specifico per gli enti fino a 1.000 abitanti e quello sulle “piccole opere”, oltre che una riserva specifica per gli interventi di maggior peso economico attraverso le cd “medie opere. Il ripristino potrebbe avvenire **anche nell’ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione e rafforzamento dei territori più fragili**, in grado di tener conto degli interventi su diversi canali di finanziamento: Coesione, montagna, aree interne, interventi specifici.

Questa strategia permetterebbe di tener conto in modo più adeguato della grande estensione territoriale dei Piccoli Comuni (il 55% del territorio nazionale (il 45%, il 15% al centro, il 40% al sud), e dell’obiettivo di **obiettivo di presidio territoriale** intorno al quale assicurare un nucleo di funzioni locali incompressibili per contrastare il degrado idrogeologico,

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

l'isolamento e i **processi di spopolamento che investono in modo particolare le aree interne**. La superficie e le caratteristiche di rischio territoriale (franosità, sismicità) sono elementi spesso trascurati negli schemi generali di finanziamento e confinati a programmi specifici di investimento.

2. Sostegno al rilancio dell'azione amministrativa dei Piccoli Comuni nel segno di una **maggior efficacia quali-quantitativa**, in luogo di distorsivi richiami all'efficientismo o di ingiustificate esigenze di risparmio economico-finanziario, attraverso:

- **l'abolizione del parametro di riduzione dei costi** quale obiettivo delle Unioni di comuni, che servono invece per ampliare e migliorare i servizi offerti alla cittadinanza;
- un'ulteriore **semplificazione amministrativa e contabile**, direttamente rivolta alle **peculiarità e specifiche istanze operative dei Piccoli Comuni**;
- **stabilizzazione del personale tecnico e amministrativo acquisito con il PNRR**, auspicabilmente con adeguato supporto finanziario;
- l'adozione di **ulteriori norme specifiche in materia assunzionale**, per contrastare l'attuale deficit di personale in servizio, negli ultimi anni ulteriormente aggravato anche da **fenomeni di dumping** all'interno della PA, con particolare riguardo a figure cosiddette infungibili (responsabili finanziari/tecnici, assistenti sociali, segretari comunali);
- ricerca di soluzioni innovative per **ampliare la disponibilità di segretari comunali** ed abbattere il fenomeno delle sedi vacanti o dell'eccesso di incarichi di un singolo funzionario, ad esempio **attraverso la costituzione di pool di segretari in grado di curare una pluralità di piccoli Comuni**, assicurando continuità e flessibilità nell'impegno;
- **stabilizzare strumenti di supporto territoriali che, come avvenuto con il progetto PICCOLI, forniscano ausilio, chiarimenti e suggerimenti per soluzioni adeguate ai diversificati problemi che i piccoli Comuni affrontano quotidianamente.**

3. È necessaria l'attivazione di **strumenti efficaci per la chiusura delle crisi finanziarie**, che in molti casi non hanno soluzioni ordinarie e non hanno finora registrato adeguati interventi specifici per i Piccoli Comuni.

In questo ambito rileva nell'immediato ed in modo particolare l'esigenza di **dare soluzione definitiva al peso del Fondo anticipazione liquidità (FAL)** nei bilanci degli enti in dissesto, solo parzialmente affrontata con l'ultima Legge di bilancio.

4. È auspicabile una **revisione degli schemi perequativi e delle risorse correnti destinate ai piccoli Comuni**. Nonostante alcuni miglioramenti metodologici la perequazione ordinaria non valorizza abbastanza le caratteristiche peculiari dei Piccoli Comuni e in particolare delle aree interne, in molti casi penalizzate.

Si propone di **puntare ad una politica di "obiettivi di servizio" trasversali per il rafforzamento dei Piccoli Comuni**, analoga a quella attivata per i servizi sociali e gli asili nido. Questo orientamento di nuove risorse correnti dovrebbe:

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

- assicurare la **sostenibilità ordinaria degli investimenti realizzati** ed in corso di realizzazione nei piccoli Comuni, che richiedono capacità di **manutenzione ordinaria** e di **mantenimento in esercizio dei nuovi servizi** attivati;
- dotarsi di **strumenti di valutazione delle risorse finanziarie disponibili e delle forme organizzative, compresa l'adeguatezza delle figure tecnico-amministrative** disponibili, che consentono di **esercitare in modo adeguato le funzioni fondamentali comunali** anche nelle aree più svantaggiate e caratterizzate dalla presenza prevalente di piccoli Comuni;
- **aumentare e stabilizzare i finanziamenti per il sostegno ai minori:** gli affidamenti per sentenza e il supporto studenti con disabilità costituiscono a tutti gli impegni obbligatori derivanti da funzioni statali ineludibili e rappresentano un peso finanziario insostenibile per moltissimi piccoli Comuni. Questi oneri devono essere neutralizzati con trasferimenti stabili e in grado di coprire per intero i costi sostenuti;
- **abbattere i ritardi nei pagamenti riconosciuti:** nonostante i miglioramenti intervenuti sui contributi PNRR, pesano ancora i ritardi nell'erogazione di contributi correnti e per investimenti sui quali i principali Ministeri coinvolti dovrebbero attivare azioni specifiche, con particolare riguardo ai piccoli Comuni che non possono far fronte con cassa autonoma agli impegni presi.

5. Occorre perseguire un **più incisivo utilizzo delle risorse disponibili fin dalla programmazione del bilancio di previsione**, per evitare accumuli di avanzi non funzionali ad una gestione efficace delle risorse.

Si può lavorare per questo obiettivo innanzitutto attraverso la **formazione del personale** (amministratori e tecnici), ma anche spingendo per meccanismi più **celeri di attuazione delle norme** di carattere finanziario rivolte al comparto comunale, nel cui ambito poter fornire **apposite note metodologiche**, utili a far comprendere le peculiarità applicative e le finalità perseguite da ciascun provvedimento. In questo campo, la definizione di esempi operativi e buone pratiche potrebbe venire anche da Arconet, a complemento della sua funzione regolatoria.